مجلّهٔ جغرافیا و توسعهٔ ناحیه‌ای، سال چهاردهم، شمارهٔ ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۵، شمارهٔ پیاپی ۲۶

تحلیل وضعیت استراتژیک استان خراسان رضوی در راستای برنامه‌ریزی آمایش سرزمین[۱]

محمدرحیم رهنما (استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران)
rahnama@ferdowsi.um.ac.ir
روح‌الله اسدی (دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران، نویسنده مسئول)
ro.asadi@gmail.com

صص ۱۴۱ - ۱۱۵

چکیده

اهداف: استان خراسان رضوی به عنوان مهم‌ترین کانون جمعیتی شرق کشور، دارای جایگاه ویژه‌ای در برنامه‌ریزی‌های ملی است و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در قالب آمایش سرزمین، می‌تواند رویکرد استراتژیک را در متن برنامه‌ریزی‌های بلندمدت استان نهادینه کند. این مقاله با هدف ارائهٔ وضعیت کلی استان خراسان رضوی از نظر استراتژیک، به دنبال تعیین جهت‌گیری استراتژیک شهرستان‌های استان می‌باشد.

روش: از این روی، در چارچوب روش‌شناختی تجربی و با رویکردی توصیفی - تحلیلی، علاوه بر استفاده از اطلاعات موجود در مطالعات آمایش استان، اقدام به تکمیل پرسش‌نامه و مصاحبه با ۶۰ نفر از مسئولان و کارشناسان استان و نیز ضریب‌دهی ماتریس‌های مدل مورد استفاده شده است.

یافته‌ها/نتایج: نتایج مطالعه در ۱۲ بخش موضوعی، حاکی از آن است که وضعیت کلی استراتژیک استان بیشتر گرایش به سمت موقعیت تدافعی دارد که این عامل ناشی از عملکرد نامناسب در بخش‌های مربوطه است. همچنین، گرایش اندکی هم به موقعیت‌های رقابتی و محافظه‌کارانه وجود دارد که نشان‌دهندهٔ عملکرد بهتر و موقعیتِ مناسب‌ترِ این بخش‌ها است. همچنین از بین شهرستان‌های مورد مطالعه استان، هشت شهرستان شامل قوچان، سبزوار، جغتای، جوین، تربت حیدریه،

---

۱. این مقاله نتیجه بخشی از مطالعات مرحلهٔ اول و دوم آمایش استان خراسان رضوی است که در جهاد دانشگاهی مشهد، گروه برنامه‌ریزی شهری انجام شده است.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۹/۱۹ تاریخ تصویب: ۱۳۹۴/۰۷/۰۷

دولت‌آباد، درگز و سرخس به‌طور کلی، دارای جهت‌گیری «توسعهٔ ایمن‌ساز» هستند. پنج شهرستان شامل نیشابور، فیروزه، گناباد، کاشمر و بجستان از نظر استراتژیک در موقعیت «توسعه با اولویت» قرار دارد. سه شهرستان خواف، تایباد و کلات دارای جهت‌گیری «بازسازی با اولویت» و چهار شهرستان بردسکن، رشتخوار، مه‌ولات و خلیل آباد، در «وضعیت خاکستری» قرار دارند. سه شهرستان تربیت جام، چناران و فریمان نیز در موقعیت «استراتژی‌های ترکیبی» موقعیت یافته‌اند.

کلید واژه‌ها: آمایش سرزمین، استان خراسان رضوی، برنامه‌ریزی استراتژیک، برنامه‌ریزی منطقه‌ای

۱. مقدمه

در عصر جهانی شدن، مفهوم توسعهٔ منطقه‌ای از دو زاویه حساسیت فراوانی کسب کرده است؛ یکی اهمیت اقتصادی منطقه‌ها که در سطحی پایین‌تر از مقیاس ملی، نقش مهمی در استقرار فعالیت‌های توسعه‌ای ایفا می‌نمایند و دیگر اینکه در ایجاد مناسبات اقتصادی میان کشورهای مختلف و در چارچوب اقتصاد جهانی وظیفه سنگینی بر عهده دارند (معصومی‌اشکوری،۱۳۸۱، ص. ۲) وجود تفاوت‌های ناحیه‌ای و در مقیاس بزرگ‌تر عدم تعادل‌های منطقه‌ای در سطح کشورها، نحستین زمینهٔ نظری رویکردهای توسعهٔ منطقه‌ای به شمار می‌رود (همان، ص. ۳).

نابرابری منطقه‌ای و ناحیه‌ای همواره یکی از دغدغه‌های سیاست‌گذاران بوده است و برنامه‌ریزان درصدد شناخت این نابرابری‌ها و ارایه سیاست‌های ویژه‌ای برای کاهش آن بوده‌اند(فروزنده دهکردی، ۱۳۹۰، ص. ۳۹). بی‌شک غایت اصلی تمام برنامه‌ریزی‌ها، نیل به توسعهٔ پایدار، تعادل و توازن منطقه‌ای، توزیع مناسب فعالیت‌ها و استفادهٔ حداکثر از قابلیت‌های محیطی در فرآیند توسعهٔ مناطق است. تمرکز شدید و ناهمگونی جمعیت و فعالیت‌ها در یک یا چند نقطهٔ جغرافیایی، از مشخصه‌های بارز اکثر کشورهای جهان سوم به خصوص ایران است. بی توجهی به برنامه‌های بلندمدت و تکیهٔ سیاستگذاران بر برنامه‌های توسعهٔ سطحی به منظور تحقق شعارهای خود، از موانع اصلی توسعهٔ موزون در این کشورهاست (حاتمی نژاد و دیگران، ۱۳۸۹، ص. ۵۱).

ار نگاه منطقه‌ای، «چهار استان خراسان شمالی، خراسان رضوی، خراسان جنوبی و سیستان و بلوچستان که روی هم محور شرقی و جنوب شرقی ایران را تشکیل می‌دهند، به‌طور مستقیم با حوزه‌های ژئوپولتیک دریای خزر، آسیای مرکزی، فلات ایران، دریای عمان و اقیانوس هند در ارتباط هستند. در واقع این محور نقطه تلاقی چهار حوزه مهم ژئوپولیتیک فوق است» (جهانشاهی، ۱۳۸٦، ص. ۳) در میان این چهار استان، استان خراسان رضوی به عنوان مهم‌ترین کانون جمعیتی شرق کشور، دارای جایگاه ویژه‌ای در برنامه‌ریزی‌های ملی است؛ به طوری که بخش مهمی از توان‌های منطقه‌ای دارای جایگاه ملی و فراملی، در این استان قرار دارد. اگر بپذیریم که، برنامه‌ریزی آمایش، مجموعه‌ای از ابزارها و سیاست‌های مداخله در سطوح مختلف و برای افق‌های زمانی متفاوت است که بدین منظور طراحی می‌شود تا به وقوع تغییرات استراتژیک و مدیریت آن‌ها در مناطق، و همچنین اقتصاد و جوامع موجود در این مناطق کمک نماید و عمدتاً و البته نه منحصراً، این برنامه‌ریزی توسط بخش دولتی انجام می‌شود (دیمیتریو[1]، ۲۰۰۷، ص. ٤٤)؛ بدون شک می‌توان گفت، پیوند عمیقی میان برنامه ریزی استراتژیک و آمایش برقرار است و آمایش سرزمین با نگاه بلندمدت و استراتژیکی که در ماهیت آن نهفته است، می‌تواند در به سامان رساندن فعالیت‌ها و جهت‌دهی به ظرفیت‌های استان‌ها با توجه به توان‌های موجود در فضاهای جغرافیایی نقش شایسته‌ای ایفا نماید.

این مقاله در پی دست‌یافتن به اهداف زیر است:

۱. تعیین موقعیت بخش‌های مختلف استان خراسان رضوی از نظر برنامه‌ریزی استراتژیک؛

۲. تعیین جهت‌گیری استراتژیک شهرستان‌های استان در راستای برنامه‌ریزی آمایشی.

در مجموع، با ارایه موارد فوق، وضعیت استراتژیک استان، و شهرستان‌های آن به نحوی مشخص می‌شود که پایه‌ای را برای تقسیم و تخصیص استراتژی‌های کلان استان به شهرستان‌های آن در برنامه‌های بعدی به دست دهد.

1. Dimitriou

۲. روش‌شناسی تحقیق

در حقیقت این پژوهش از نوع تحقیقات تجربی و با رویکردی توصیفی ـ تحلیلی است. برای شناسایی عمده‌ترین نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید و همچنین مسائل عمده استان خراسان رضوی، از روش پیمایشی و با ابزار پرسش‌نامه و نیز مصاحبه با مدیران، کارشناسان و صاحب‌نظران استان (جمعاً ٦٠ نفر) استفاده شده است. با توجه به دخیل بودن دستگاه‌های مختلف استان در فرآیند مطالعات آمایش، و حضور مدیران و کارشناسان آن‌ها در جلسات مرتبط، ابتدا عمده‌ترین مسائل استان در بخش‌های مختلف (در ۱۲ بخش موضوعی: اقتصاد روستایی، اقتصاد کلان و اشتغال، زیربنایی، طبیعی، ساختار فضایی، دفاعی، پیوندها، اجتماعی،گردشگری، خدمات، کشاورزی، صنعت) مورد بررسی قرار گرفت. علاوه بر آن ضمن تهیهٔ پرسش‌نامه‌ای حاوی پرسش‌های مرتبط با وضعیت SWOT استان، به جمع‌بندی مهم‌ترین عوامل پرداخته شد. سپس این عوامل در ماتریس‌های مربوطه قرار گرفته و جهت ضریب‌گذاری در اختیار کارشناسان دستگاه‌های ذیربط و گروه‌های مطالعاتی هر بخش قرار گرفت، و در نهایت ضریبِ میانگین هر قسمت جهت اعمال محاسباتِ کمی ماتریس‌های SWOT در نظر گرفته شد، و با به دست آمدن نمرهٔ نهایی هر بخش، موقعیت استراتژیکی آن بخش در ماتریس داخلی ـ خارجی مشخص گردید. در نهایت با توجه به قرارگیری بخش‌های مورد مطالعه در موقعیت‌های چهارگانهٔ استراتژیکی، موقعیت کلی استان از نظر برنامه‌ریزی استراتژیک، تعیین گردید.

از سویی، برای محاسبهٔ نمرهٔ عوامل پیش‌برنده و بازدارنده شهرستان‌های استان مراحل زیر انجام شده است:

الف– تعیین عوامل: پس از چند مرحله نظرخواهی از گروه‌های مختلفِ متخصص در هر یک از موضوعات مورد مطالعه، برای تعیین عوامل پیش‌برنده شهرستان‌ها، پنج عامل کلی صنعت، گردشگری، خدمات، کشاورزی و معدن در نظر گرفته شد. این عوامل نشانگر پنج بخش اصلی اقتصادی هستند که توان توسعه و پیشرفت یک ناحیه یا شهرستان در آن‌ها متجلی می‌گردد. برای عوامل بازدارنده نیز پنج عامل خشکسالی (وضعیت آب)، زلزله (پتانسیل زلزله‌خیزی)، عوامل اجتماعی (جرم‌خیزی و بی‌سوادی)، عوامل اقتصادی (بیکاری) و دفاعی ـ

امنیتی (خطر امنیتی) تعیین شدند. پس از این مرحله، خرده‌عوامل هر یک از این عوامل نیز مشخص شدند تا نمره‌دهی بر مبنای آن‌ها صورت گیرد.

ب- نمره‌دهی و ضریب‌دهی به عوامل: نکتهٔ مهم در مورد کل این فرآیند این است که هر چند این کار (نمره‌دهی) کاری مبتنی بر اعداد است، اما در حقیقت کاری کیفی است و مقیاس نمره‌دهی آن از نوع مقیاس‌های سطح بالا (فاصله‌ای و نسبی) نیست که بتوان بر مبنای آن‌ها کار آماری انجام داد. همچنین در ادامه باید گفت که این کار مستلزم نوشتن فرمول‌های دقیق محاسباتی برای نمره‌دهی نبود (براساس هدف در نظر گرفته شده برای آن)، و لذا نمرهٔ بسیاری از خرده عوامل به‌صورت خام به آن‌ها داده شد. به‌عنوان نمونه تعداد چاه بر مساحت شهرستان تقسیم نشد و به‌صورت خام نمره‌گذاری شد. البته با این وجود سعی شده که در مواردی که نمره‌گذاری خام باعث ایجاد خطای عمده می‌شود مقادیر مد نظر از حالت خام درآمده و مورد نمره‌دهی قرار گیرند. به‌عنوان نمونه ارزش کیفی پهنه با خطر بالا در مورد پتانسیل زلزله‌خیزی با پهنه با خطر پایین یکی نیست، به همین منظور مساحت پهنه با خطر بالا در عدد دو ضرب گردید. این مورد درباره بسیاری از دیگر خرده عوامل نیز انجام شده است.

با توجه به توضیحات فوق، مبنای نمره‌دهی مقیاس رتبه‌ای قرار گرفت که از نظر آماری در سطح پایینی قرار دارد اما برای کارهای کیفی، مانند این کار، مناسب است.

به‌منظور تفکیک بیشتر شهرستان‌ها از یکدیگر مبنای نمره‌دهی (یا همان رتبه‌دهی در اینجا)، مقیاسی ۱۸درجه‌ای قرار داده شد. این مقیاس حاصل کسر شهرستان مشهد از جمع ۱۹ شهرستان (بر اساس تعداد شهرستان‌های استان در سال ۱۳۸۷) استان است. شایان ذکر است که در ابتدا نمره شهرستان‌های جدید استان محاسبه نشدند و از آنجا که اطلاعات مستقلی در مورد آن‌ها وجود ندارد، نمرهٔ نهایی آن‌ها در مورد عوامل بازدارنده و پیش‌برنده قابل محاسبه نیست و بنابراین در ماتریس نهایی این شهرستان‌ها در کنار شهرستان‌هایی که از آن‌ها جدا شده‌اند قرار گرفته‌است. شهرستان مشهد نیز به علت اینکه فاصله‌ای بسیار زیاد در داده‌ها ایجاد می‌کرد از محاسبات حذف شده است.

ج- تشکیل ماتریس داخلی- خارجی اصلاح شده: ماتریس داخلی ـ خارجی اصلاح شده به منظور تشخیص جهت‌گیری استراتژیک کلی شهرستان‌های استان طراحی شده است و دو

بعد آن را رتبهٔ نهایی شهرستان‌ها در عوامل بازدارنده و پیش‌برنده تشکیل می‌دهد. هر چند در شکل اولیه و اصلی ماتریس از مقیاس ۱ تا ۵ استفاده شده است، اما به‌منظور تفکیک معنادار شهرستان‌ها از یکدیگر، این مبنا به مقیاس ۱تا۱۸ تغییر پیدا کرد و ماتریس نهایی داخلی ـ خارجی اصلاح شده بر این اساس تشکیل شده است.

د- تحلیل استراتژیک ماتریس داخلی- خارجی اصلاح شده: در این قسمت، با توجه به قرارگیری هر یک از شهرستان‌ها در موقعیت‌های پنج‌گانه ماتریس داخلی ـ خارجی اصلاح شده، به تحلیل نوع جهت‌گیری استراتژیک آن‌ها برای برنامه‌ریزی‌های آینده پرداخته شده است.

۲. ۱. محدودهٔ مورد مطالعه

استان خراسان رضوی در منتهی الیه شمال شرق کشور و از نظر موقعیت جغرافیایی در محدودهٔ ۳۳ درجه و ۳۰ دقیقه تا ۳۷ درجه و ٤۱ دقیقه عرض شمالی و ٥٦ درجه و ۱۹ دقیقه تا ٦۱درجه ۱۸دقیقه طول شرقی قرار دارد. طبق آخرین تقسیمات کشوری، خراسان رضوی دارای وسعتی حدود ۱۱٦٤۹۳ کیلومتر مربع، معادل ۷/۷٤ درصد از کل مساحت کشور است و رتبهٔ چهارم را از نظر مساحت در بین کلیه استان‌های کشور به خود اختصاص می‌دهد. استان خراسان رضوی از شمال و شمال شرقی دارای ٥۳۱/٦ کیلومتر مرز مشترک با جمهوری ترکمنستان و از شرق دارای ۳۰۲ کیلومتر مرز مشترک با کشور افغانستان است. این استان از شمال غربی حدود ۳۲۰ کیلومتر با استان خراسان شمالی، از جنوب حدود ۳۳۰ کیلومتر با استان خراسان جنوبی، از غرب ۲٥۷ کیلومتر با استان سمنان و از جنوب غربی ٤۲۲ کیلومتر با استان یزد مرز مشترک دارد. (رهنما و آقاجانی، ۱۳۹۰، ص. ۲۳) همچنین جمعیت استان طبق سرشماری سال ۱۳۹۰ برابر با ٥۹۹٤٤۰۲ می‌باشد (مرکز ملی آمار ایران، نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰).

مرحلهٔ اول مطالعات آمایش استان خراسان رضوی در اواخر سال ۱۳۸۷ آغاز و در اواخر سال ۱۳۸۹ به تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه استان رسید (رهنما و آقاجانی، ۱۳۹۰، ص. ۲۰) این مطالعات با همکاری ۱۱ گروه مطالعاتی و با شرکت ۱۲۷ نفر از متخصصان (۳۰درصد دارای مدرک دکتری، ٤٦ درصد فوق لیسانس و بقیه لیسانس) انجام شده است.

مسلماً پرداختن به مباحث این مطالعات از توان یک مقاله خارج است، لذا در این مقاله به مبحث تحلیل استراتژیک کلی استان و نیز جهت‌گیری‌های شهرستان‌های استان پرداخته می‌شود.

۳. مبانی نظری تحقیق

برنامه‌ریزی خودش نوعی مدیریت برای سیستم‌های بسیار پیچیده است. و به‌علاوه لزوماً در ظرفیت خودش چندبعدی و چندمنظوره است (هال، ۱۳۸۱، ص. ۱۵). برنامه‌ریزی منطقه‌ای به‌دلیل ماهیت چندبعدی مسائل آن، و پیچیدگی حاکم بر روابط درونی و بیرونی موضوعات مورد هدف، دارای سرشتی کل‌نگر، سیستمی و البته استراتژیک است. مسائل استراتژیک و راهبردی شامل آن دسته از مسائل کلانی هستند که در بلندمدت بقا و توسعهٔ ما را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند (خاکی، ۱۳۸۹، ص. ٦٨). «رویکرد استراتژیک، در گستره روابط ناگسستنی مدیریت و برنامه‌ریزی به عنوان عامل پیوند دهنده و برهمکنش عمل می‌کند و در هدایت هر دو مؤثر است» (سعیدنیا، ۱۳۸۲، ص. ۷).

برنامه‌ریزی فضایی، یعنی برنامه‌ریزی‌هایی که سروکار آن‌ها با سرزمین ـ فضا یا جغرافیا ـ است، در سراسر جهان عمومیت دارد (توفیق، ۱۳۸٤، ص. ۱۹). آمایش سرزمین به عنوان نوعی برنامه‌ریزی فضایی، گونه‌ای برنامه‌ریزی استراتژیک برای فضاهای جغرافیایی بر اساس توان آن‌ها و به‌منظور ایجاد تعادل مثبت است. «در واقع آمایش سرزمین در پی ایجاد تعادل توسعه میان نواحی، استفاده از منابع برای توسعه، توزیع عادلانه درآمد و فعالیت‌ها میان نواحی مختلف و تأکید بر توسعه منابع و نواحی عقب افتاده و حاشیه‌ای و توسعه هماهنگ قطب‌های توسعه و مراکز رشد است» (ابراهیم‌زاده، ۱۳۸۹، ص. ۳۱). آمایش سرزمین، تنظیم رابطهٔ بین انسان، فضا و فعالیت‌های انسان در فضا به‌منظور بهره‌برداری منطقی از جمیع امکانات در جهت بهبود وضعیت مادی و معنوی اجتماع، شرایط و موقعیت محیطی، سوابق فرهنگی و با ابزار علم و تجربه در طول زمان است (اخباری،۱۳۸٦، ص. ١٦٩).

طبق تعریف شبکهٔ نظارتی برنامه‌ریزی آمایش اروپا (اسپون)[1] از برنامه‌ریزی آمایشی، این برنامه‌ریزی به‌منظور ایجاد سازماندهی منطقه‌ایِ منطقی در کاربری‌های سرزمین و پیوندهای میان آن‌ها می‌باشد. در جامعه اروپا، این چشم‌انداز کلی شامل سه هدف مشخص است: رقابت‌پذیری اقتصادی؛ توسعه پایدار؛ و انسجام قاره اروپا (دیمیتریو، ۲۰۰۷، ص. ٦). لذا اگر تعریف فوق از برنامه‌ریزی آمایش را بپذیریم اهدافی چون رقابت‌پذیری اقتصادی، وحدت اجتماعی و توسعه پایدار جزء اصلی‌ترین اهداف برنامه‌های آمایش هستند. لذا استراتژی‌هایی که در برنامهٔ آمایش تعریف می‌شوند در راستای رسیدن به چشم‌اندازهای فوق قرار دارند.

> «هدف اساسی از مدیریت و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، توزیع فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی و ظرفیت‌های آشکار و پنهان با توجه به تحولات و دگرگونی‌های زمان و نیازهاست که عمدتاً با دیدی درازمدت و به‌منظور بهره‌برداری بهینه از امکانات آن و هم چنین هویدا کردن نقش و مسئولیت خاص هر منطقه بر اساس توانمندی‌ها و قابلیت‌های آن به‌طور هماهنگ با دیگر مناطق است» (خنیفر، ۱۳۸۹، ص. ٦).

از آنجا که آمایش، راهنمای تدوین سایر سطوح برنامه‌ریزی است و پیامد فضایی آمایش، متفاوت از پیامد فضایی سایر سطوح برنامه‌ریزی است، اهداف اصلی آمایش سرزمین، ارائه مسیرهای منطقی در بهره‌گیری از منابع طبیعی و انسانی، جلوگیری از اتلاف منابع طبیعی، ممانعت از به کارگیری غیرعلمی این منابع، استفاده مناسب از منابع محیطی و توسعهٔ مطلوب انسانی است (دقیقی‌اصلی و دیگران، ۱۳۸٦، ص. ۱۷٤). در واقع«هدف نهایی آمایش سرزمین فراهم کردن محیط و فضایی مناسب برای زندگی و فعالیت‌های انسان‌ها در پهنهٔ سرزمین است» (محمودی، ۱۳۸۸، ص. ۱٤٦). بنابراین، پیوند رویکرد استراتژیک ـ با ویژگی نگاه به آیندهٔ بلندمدت و برنامه‌ریزی برای ساخت آینده‌ای مورد انتظار، با آمایش سرزمین ـ با ویژگی برنامه‌ریزی برای توزیع متعادل جمعیت و فعالیت در فضاهای جغرافیایی، پیوندی ناگسستنی است.

---

1. European Spatial Planning Observation Network (ESPON)

برنامه‌ریزی آمایش، یکی از زمینه‌های کاربرد استراتژی‌هاست. به‌طور کلی در بحث برنامه‌ریزی آمایش می‌توان دو جریان عمده را تشخیص داد: جریان و الگوی کلاسیک و الگوی نوین. جدول زیر مقایسه‌ای از تفاوت‌های موجود میان این دو نوع رویکرد است و به خوبی تفاوت میان این رویکردها را به نمایش می‌گذارد.

جدول ۱. مقایسهٔ رویکردهای برنامه‌ریزی آمایش

ویژگی‌ها	الگوی سنتی	الگوی نوین
جهت غالب استراتژی	بالا به پایین	بالا به پایین و یا پایین به بالا
الگوی حاکمیت	متمرکز	مقداری از واگذاری‌های وظیفه‌ای
روش	سلطهٔ بخش دولتی	مشارکت
هدف کلیدی استراتژیک	افزایش رشد	توسعهٔ پایدار
سبک برنامه‌ریزی	مبتنی بر خانواده‌ای از طرح‌های سلسله‌مراتبی	جهت‌گیری ملی و تنوع منطقه‌ای
نوع طرح‌های منطقه‌ای	جامع و با تفصیلات چندبخشی	استراتژیک و با تمرکز آمایشی

مأخذ: دیمیتریو، ۲۰۰۷، ص. ۱۳۰

فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک آمایش از روند و مراحل معینی پیروی نمی‌کند اما به‌صورت کلی شامل مراحل زیر است: ۱. پایش محیط؛ ۲. انتخاب مباحث کلیدی؛ ۳. تعیین و تدوین بیانیهٔ مأموریت یا اهداف کلی؛ ٤. انجام تحلیل‌های داخلی و خارجی؛ ۵. تدوین اهداف بلندمدت، کوتاه‌مدت، و استراتژی‌ها با توجه به هر مبحث کلیدی؛ ٦. تدوین طرحی اجرایی برای انجام اقدامات استراتژیک؛ و ۷. نظارت و به روز کردن (آلبرشت[1]، ۲۰۰۱، ص. ۷۳۵).

برنامه‌ریزی استراتژیک آمایش در مقابل برنامه‌ریزی آمایش ساده از دو مزیت عمده برخوردار است: ۱. تحلیل SWOT (قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدات) که پایه‌ای برای طراحی استراتژی‌های عملیاتی جهت رسیدن به اهداف و مقاصد تدوین شده در مناطق دارای اولویت هستند؛ و ۲. مزیت متمایزکننده دیگر این روش جهت‌گیری آن به سمت اقدامات، اجرایی کردن و دستیابی به پیامدهاست. ماهیت و ظرفیت همکاری‌طلبانه فرآیند

---

1. Albrechts

برنامه‌ریزی استراتژیک، اثربخشی اجرای استراتژی‌ها را افزایش می‌دهد (تسنکوا، ۲۰۰۵، ص. ۲).

۳. ۱. ماتریس داخلی- خارجی اصلاح‌شده[1]

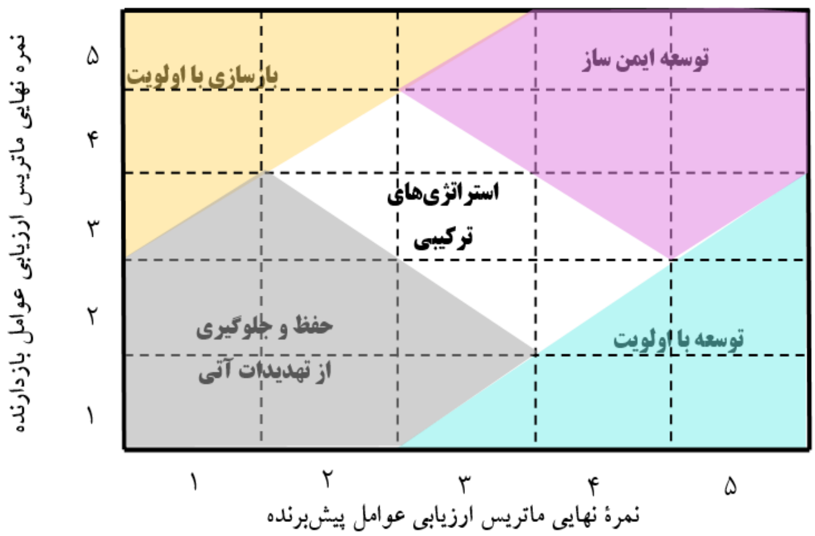
در فرآیند برنامه‌ریزی استراتژیک، با شناسایی عوامل داخلی(قوت و ضعف) و عوامل خارجی(فرصت‌ها و تهدیدها) در موضوع مورد مطالعه، به تعیین موقعیت استراتژیک آن (در ماتریس داخلی ـ خارجی) اقدام می‌شود. ماتریس داخلی ـ خارجی دارای چهار موقعیت است. موقعیت تهاجمی، وضعیتی را نشان می‌دهد که در آن سازمان با قوت‌ها و فرصت‌های فراوان مواجه است. بنابراین می‌تواند با رویکردی تهاجمی در راستای اهداف خود به پیش برود. در موقعیت محافظه‌کارانه، سازمان ضمن دارا بودن فرصت‌های بیرونی، از درون با ضعف‌های عمده‌ای مواجه است که بایستی با بهره‌گیری از آن فرصت‌ها، در جهت برطرف نمودن ضعف‌های خود اقدام کند. در موقعیت تدافعی، که بدترین حالت ممکن در میان موقعیت‌های چهارگانه است، سازمان هم با تهدیدهای بیرونی و هم با ضعف‌های فراوان درونی، مواجه است که بایستی ضمن کاهش نقاط ضعف، از تهدیدها پرهیز نماید. در موقعیت رقابتی نیز، سازمان با قوت‌های درونی و تهدیدهای بیرونی روبه رو است که می‌بایست با استفاده از قوت‌ها به رفع تهدیدها مبادرت ورزد. اما ماتریس داخلی- خارجی اصلاح‌شده، ماتریسی است که با استفاده از نمرات نهایی عوامل داخلی و خارجی، جهت‌گیری کلی استراتژی‌ها را مشخص می‌کند. به دو دلیل نمی‌توان از شکل اولیهٔ این ماتریس استفاده کرد:

۱. در شکل اولیه، مبنای نمرات ۱تا٤ است؛ در صورتی که در اینجا مبنای نمرات تا۵ است؛

۲. در این بخش به جای نمرات نهایی عوامل داخلی و خارجی، نمرات نهایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده مورد استفاده قرار گرفته‌اند. لذا در اینجا با استفاده ضمنی از عبارات به‌کار رفته در مطالعهٔ آمایشی شهر لندن، ماتریس داخلی- خارجی به شکل زیر اصلاح شده است:

---

۱. این ماتریس با الهام از ماتریس داخلی ـ خارجی در کتاب دیوید فرد.آر و با توجه به اهداف آمایش استان تغییریافته است (فردآر، ۱۳۹۳، ص. ۳۷۹)



شکل ۱. ماتریس داخلی- خارجی اصلاح‌شده

مأخذ: جهاد دانشگاهی مشهد، ۱۳۸۹، ص. ۲۲۱

چنانکه در شکل نیز مشخص است، در ماتریس اصلاح شده پنج جهت‌گیری استراتژیک وجود دارد که عبارت‌اند از:

۱. توسعه با اولویت؛ شهرستانی که نمرهٔ قابلیت توسعه بالایی دارد و از لحاظ عوامل بازدارنده یا مخاطرات با تهدید چندانی مواجه نیست می‌تواند چنین جهت‌گیری استراتژیکی داشته باشد. در این شهرستان‌ها باید سعی شود توسعه در زمینه‌هایی صورت گیرد که اولویت بیشتری دارند. به عنوان مثال اگر نمرهٔ شهرستان در توسعهٔ صنعتی ۳ و در توسعهٔ خدماتی ۵ است، توسعهٔ شهرستان باید در وهلهٔ نخست در زمینهٔ خدمات باشد. در مورد چنین شهرستان‌هایی باید آن دسته از استراتژی‌های استان انتخاب شوند و در این شهرستان به اجرا درآیند که ماهیت توسعه‌ای دارند.

۲. بازسازی با اولویت؛ این جهت‌گیری در نقطهٔ مقابل توسعه با اولویت است. شهرستان‌های این محدوده با مخاطرات زیادی روبرو بوده و قابلیت‌های توسعه کمی دارند. لذا در این شهرستان‌ها باید با در نظر گرفتن اولویت، استراتژی‌هایی به اجرا درآیند که ماهیت رفع تهدید دارند.

۳. حفظ و جلوگیری از تهدیدات آتی؛ برخی شهرستان‌ها ممکن است هم با مخاطرات و هم قابلیت‌های توسعه کمی روبه‌رو باشند. در مورد چنین شهرستان‌هایی باید وضع موجود حفظ شده و در جهت جلوگیری از تهدیدات آینده، توسعه در زمینه‌هایی که گمان می‌رود در آینده شهرستان را تهدید می‌کنند، صورت گیرد.

٤. توسعهٔ ایمن‌ساز؛ این جهت‌گیری در نقطه مقابل حفظ و جلوگیری از تهدیدات آتی قرار دارد. در مورد شهرستان‌هایی که هم با مخاطرات و هم قابلیت‌های توسعهٔ بالایی روبه‌رو هستند باید سعی شود توسعه در زمینه‌هایی صورت گیرد که بیشترین تأثیر متقابل را در کاهش و یا دفع ضعف‌ها و تهدیدات شهرستان دارد.

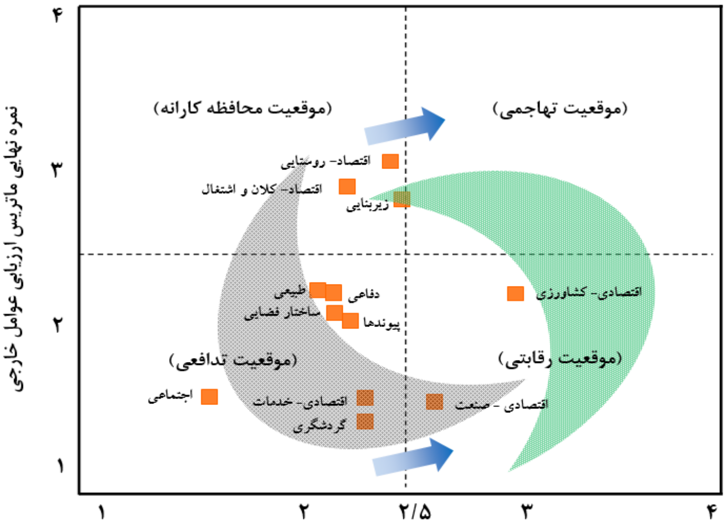
۵. استراتژی‌های ترکیبی؛ شهرستان‌هایی که در این وضعیت قرار دارند می‌توانند با نظر کارشناسان و ویژگی‌های محلی، به انتخاب ترکیبی از چهار نوع استراتژی بالا بپردازند. البته باید سعی بر این باشد که میان این ترکیب استراتژی‌ها تضاد یا دوباره‌کاری وجود نداشته باشد.

٤. یافته‌های تحقیق

در مطالعات آمایش استان در بخش برنامه‌ریزی، پس از طی مراحل تعیین مهم‌ترین عوامل داخلی (قوت‌ها و ضعف‌ها) و خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها)، برای ۱۲ بخش موضوعی مورد مطالعه، ماتریس‌های داخلی- خارجی (IE) این بخش‌ها که نشان‌دهندهٔ وضعیت استراتژیک آن‌هاست، ارائه شده است. از منطبق ساختن این ماتریس‌ها، وضعیت استراتژیک کلی استان به‌دست آمده و تحلیل‌های استراتژیک این بخش‌ها، بر مبنای این وضعیت نهایی انجام شده است.لایه‌گذاری ماتریس‌های داخلی- خارجی بخش‌های مختلف مطالعه بر روی یکدیگر وضعیت استراتژیک استان را به صورت شکل ۲ مشخص ساخته است.

چنانکه از ماتریس شکل ۲ پیداست بیشتر بخش‌های استان از نظر استراتژیک در موقعیت تدافعی قرار دارند (۷ بخش) و بخش‌های کمی نیز در دیگر موقعیت‌های استراتژیک قرار دارند (در موقعیت رقابتی ۲ بخش و در موقعیت محافظه‌کارانه ۳ بخش). این وضعیت نشان‌دهندهٔ این است که وضعیت کلی استراتژیک استان بیشتر گرایش به سمت موقعیت

تدافعی دارد که این عامل ناشی از عملکرد نامناسب در بخش‌های مربوطه تا سال مورد مطالعه است. گرایش اندکی هم به موقعیت‌های رقابتی و محافظه‌کارانه وجود دارد که نشان‌دهندهٔ عملکرد بهتر و موقعیت مناسب‌تری در این بخش‌ها است.



شکل ۲. هلال استراتژیک استان- وضعیت مطلوب و جهت‌گیری‌ها

چنانکه از ماتریس فوق پیداست بیشتر بخش‌های استان از نظر استراتژیک در موقعیت تدافعی قرار دارند (۷ بخش) و بخش‌های کمی نیز در دیگر موقعیت‌های استراتژیک قرار دارند (در موقعیت رقابتی ۲ بخش و در موقعیت محافظه‌کارانه ۳ بخش). این وضعیت نشان‌دهندهٔ این است که وضعیت کلی استراتژیک استان بیشتر گرایش به سمت موقعیت تدافعی دارد که این عامل ناشی از عملکرد نامناسب در بخش‌های مربوطه تا سال مورد مطالعه است. گرایش اندکی هم به موقعیت‌های رقابتی و محافظه‌کارانه وجود دارد که نشان‌دهندهٔ عملکرد بهتر و موقعیت مناسب‌تری در این بخش‌ها است. همچنین، با توجه به ماتریس فوق می‌توان وضعیت استراتژیک استان را بسان یک «هلال استراتژیک» توصیف کرد که به صورت هلال شطرنجی در سمت چپ ماتریس نمایان است. این هلال نشان‌دهندهٔ این است که عمده وضعیت استان (بخش ضخیم هلال) در موقعیت تدافعی قرار دارد و بخش‌های کمی (دو

انتهای باریک هلال) در موقعیت‌های رقابتی و محافظه‌کارانه قرار گرفته‌اند. این وضعیت گویای این است که استان از نظر استراتژیک در جایگاهی قرار ندارد که بتواند به‌صورت رقابتی یا تهاجمی عمل کند. علت این امر این است که وضعیت داخلی استان (قوت‌ها و ضعف‌ها) چندان مناسب نیست و استان با ضعف‌های عمده و قوت‌های کمی مواجه است و از سوی دیگر نیز از نظر عوامل خارجی هم، فرصت‌های چندانی پیش‌روی استان نیستند یا اینکه تهدیدات زیادی استان را با مخاطره مواجه ساخته و توان استراتژیک استان را می‌گیرند. این هلال، با مشخص کردن وضعیت فعلی استان، وضعیت آتی و مطلوب را نیز به نوعی نشان می‌دهد و جهت‌گیری‌های کلی استراتژیک و اقدامات کلی استراتژیک استان برای رسیدن به وضعیت مطلوب آتی را مشخص می‌سازد.

هلال سمت راست این ماتریس نشان‌دهندهٔ وضعیت مطلوب آتی استراتژیک برای استان است. وضعیتی که بخش عمده آن در موقعیت‌های رقابتی و تهاجمی قرار دارد. بنابراین در استان از نظر استراتژیک باید اقداماتی را برنامه‌ریزی کرده و انجام داد که وضعیت فعلی آن را به این وضعیت مطلوب نزدیک کند. برای نیل به این مهم دو اقدام استراتژیک کلی ضروری است که در ماتریس فوق به صورت فلش مشخص شده‌اند. فلش بالای ماتریس نشانگر اقداماتی است که با استفاده از فرصت‌های محیطی موقعیت محافظه‌کارانه در صدد تقویت قوت‌های بخش‌های استان و رفع ضعف‌ها هستند. فلش پایین ماتریس نیز نشانگر اقدامات استان در جهت رفع ضعف‌های داخلی استان در درجه اول و تقویت قوت‌های آن در درجهٔ دوم اهمیت است. بنابراین با توجه به ماتریس فوق نکات زیر را می‌توان استنتاج کرد:

۱- به‌طور کلی استان در موقعیت استراتژیک تدافعی است که این امر نشانگر ضعف‌های نسبتاً زیاد در داخل استان (و قوت‌های کم) و همچنین تهدیدات نسبتاً فراوان پیش‌روی استان (و فرصت‌های نسبتاً کم) است.

۲- استان در آینده باید در مسیری گام بردارد تا به وضعیت مطلوب استراتژیک، یعنی حالتی که بیشتر بخش‌های آن در موقعیت رقابتی و تهاجمی قرار داشته باشند، دست یابد.

۳- در راستای رسیدن به وضعیت مطلوب استراتژیک فوق، مجموعه استان دو حرکت استراتژیک کلی می‌بایست انجام دهد؛ نخست اینکه در بخش‌هایی که می‌توانند (مانند

بخش‌هایی که در موقعیت محافظه‌کارانه قرار دارند) از فرصت‌های محیطی استفاده کنند و ضعف‌های درونی‌اش را بر طرف سازند و یا برای خود قوت ایجاد کنند. دوم اینکه مجموعهٔ استان باید در بخش‌های دیگر (که فرصت‌های کمتری پیش روی آن‌هاست یا با تهدیداتی مواجهند) با استفاده از منابع داخلی خود یا با شناسایی فرصت‌های جدید، ضعف‌های خود را برطرف کرده و در خود قوت ایجاد نماید. به‌طور کلی باید گفت که اقدامات استراتژیک آتی استان باید در جهت تقویت بخش‌های داخلی خود باشد. بدین معنی که اصلی‌ترین جهت‌گیری استان باید در راستای رفع ضعف‌های داخلی و تقویت یا ایجاد قوت‌ها باشد. در صورتی که امکان استفاده از فرصت‌های محیطی وجود داشته باشد، باید از آن‌ها بهره جست و در غیر این صورت باید سعی در رفع تهدیدهای محیطی کرد.

٤. ١. محاسبهٔ نمره عوامل پیش‌برنده و بازدارنده در شهرستان‌های استان

با توجه به توضیحاتی که قبلاً مطرح شد، در تمامی خرده عوامل شناسایی شده، ابتدا فراخور تأثیر مثبت یا منفی‌شان در عامل پیش‌برنده یا بازدارنده اصلی، بین ۱تا۱۸ نمره‌گذاری شدند (در این مورد جدول زیر به عنوان نمونه ارائه شده است).

جدول ۲. نمونه نمره‌دهی خرده‌عوامل بر مبنای ۱ تا ۱۸

شهرستان	سهم ارزش افزوده هر شهرستان از کل	تولید معدنی هزار ریال	شهرستان	سهم ارزش افزوده هر شهرستان از کل	تولید معدنی هزار ریال
بردسکن	۳	۱۰	سبزوار	۱۷	۱٤
تایباد	۹	۷	سرخس	۹	۱۳
تربت جام	۱۵	٦	فریمان	۱٦	۱۲
تربت حیدریه	۱۰	۱۵	قوچان	۱۲	۸
چناران	۱٤	۹	کاشمر	۱۱	۱۱
خلیل آباد	۷	۵	کلات	۵	۳
خواف	٤	۱۹	گناباد	۱۳	۱۷
درگز	۸	۱	مه ولات	۲	٤
رشتخوار	۱	۲	نیشابور	۱۸	۱٦

منبع: جهاد دانشگاهی مشهد، ۱۳۸۹، ص. ۲۱۸

سپس با توجه به خرده عوامل تأثیرگذار در هر یک از عوامل اصلی، رتبهٔ این خرده‌عوامل با یکدیگر برای هر یک از شهرستان‌ها جمع شد. به‌عنوان مثال جدول بعدی نشان‌دهندهٔ جمع رتبه‌ها برای هر یک از شهرستان‌ها در عوامل پیش‌برنده است.

جدول ۳. نمونهٔ مجموع رتبه‌های عوامل در شهرستان‌ها

شهرستان	کشاورزی	صنعت	خدمات	معدن	گردشگری
بردسکن	۲۰۹	۲۰٤	۲۱۱	۱٥٤	۲۰۹
تایباد	۲۲۷	۲۰۸	۲۳۸	۱٥۸	۲۳٦
تربت جام	۲٤۷	۲٦۹	۲٦۲	۱۷۰	۲٤٦
تربت حیدریه	۳٦٤	۳٤۳	۳٦۱	۲۷۰	٤۲۳
چناران	۲۷۰	۲۳۷	۲۹۲	۱۷٤	۲۹۷
خلیل آباد	۱٥۷	۱۷۸	۱٦۰	۱۱۲	۲٤۳
خواف	۱۸٥	۲۱۰	۲۲٥	۱۷٦	۲۰٦
درگز	۲۸۲	۲٦۱	۲۸۱	۱۸٥	۳٦۰
رشتخوار	۱۹٥	۱۲۷	۱٥۲	۱۰۹	۱۸٦
سبزوار	٤۰۱	۳۸٤	٤۱۲	۲۹۷	٤٤۸
سرخس	۲۳۹	۲٥۲	۲٦۳	۱۹٦	۲۹۹
فریمان	۲۷۱	۲۷۱	۲٤٤	۱۹٤	۲۸۳
قوچان	۳۲۹	۳٥۰	۳٥۱	۲٤۱	٤۰۹
کاشمر	۲۸٤	۳۳۲	۳۲۲	۲۱۲	۳۳۸
کلات	۱۷٦	۱۳٦	۱۳۸	۱۰٦	۱۹٥
گناباد	۳۱٤	۳۱٤	۳۲٥	۲٤۳	۳٦۷
مه ولات	۲۳۷	۲۱۸	۲۱٥	۱۳۸	۲۷٦
نیشابور	٤۰۳	٤۰۲	٤۰۲	۳۰۱	٤٥۸

نکتهٔ دیگری که باید قبل از محاسبهٔ نمرات نهایی عوامل بازدارنده و پیش‌برنده به آن توجه داشت، این است که ضریب اهمیت عوامل مختلف در شهرستان‌های گوناگون یکسان نیست. به‌عنوان نمونه ممکن است اهمیت عامل دفاعی ـ امنیتی در شهرستان خواف، نسبت به اهمیت عامل بیکاری در این شهرستان بسیار بیشتر باشد. یا به‌عنوان مثال اهمیت عامل گردشگری در شهرستان نیشابور بیشتر از عامل کشاورزی باشد. این امر نکتهٔ مهمی است که وارد کردن آن

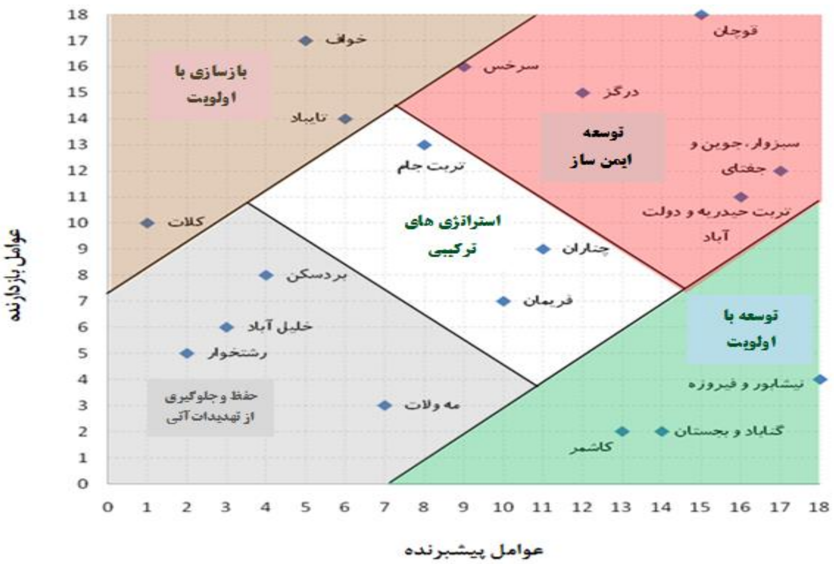
به روند نمره‌گذاری باعث تدقیق نمرات نهایی می‌شود. اما از آنجا که در ایـن مـورد هـیچ دادهٔ کمی وجود ندارد و باید به صورت کیفی این ضرایب اهمیت داده می‌شد؛ ایـن کـار از طریـق تشکیل جلساتی به همین منظور با گروه‌های مطالعاتی طرح آمایش و کارشناسان دسـتگاه‌هـای اجرایی انجام گردید. این ضرایب به صورت اعدادی بین ۱تا٤ بـرای شهرسـتان‌هـای مختلـف گردآوری و نهایی شدند. حاصل ضرب رتبـه‌هـای عوامـل در شهرسـتان‌هـا در ایـن ضـرایب اهمیت، نمره نهایی هر شهرستان را در پنج عامل بازدارنده و پنج عامل پیش برنـده بـه دسـت داد. نمرات نهایی به‌دست آمده در هر یک از عوامل ده‌گانه پیش‌برنـده و بازدارنـده بـرای هـر شهرستان جمـع زده شـدند و سـپس بـه منظـور ایجـاد پراکنـدگی مناسـب مجـددا از ۱تـا۱۸ رتبه‌گذاری شدند و این نمرات مبنای تشکیل مـاتریس داخلـی- خـارجی اصـلاح شـده قـرار گرفتند. جدول زیر رتبه‌های نهایی شهرستان‌هـا را در عوامـل بازدارنـده و پـیش برنـده نشـان می‌دهد.

جدول ٤. رتبهٔ نهایی شهرستان‌ها در عوامل بازدارنده و پیش‌برنده

شهرستان	رتبهٔ بازدارنده	رتبهٔ پیش‌برنده	شهرستان	رتبهٔ بازدارنده	رتبهٔ پیش‌برنده
بردسکن	۸	٤	سبزوار	۱۲	۱۷
تایباد	۱٤	٦	سرخس	۱٦	۹
تربت جام	۱۳	۸	فریمان	۷	۱۰
تربت حیدریه	۱۱	۱٦	قوچان	۱۸	۱۵
چناران	۹	۱۱	کاشمر	۲	۱۳
خلیل‌آباد	٦	۳	کلات	۱۰	۱
خواف	۱۷	۵	گناباد	۲	۱٤
درگز	۱۵	۱۲	مه ولات	۳	۷
رشتخوار	۵	۲	نیشابور	٤	۱۸

منبع: جهاد دانشگاهی مشهد، ۱۳۸۹، ص. ۲۲۰

بعد از طی مراحل فوق، ماتریس داخلی ـ خارجی اصلاح شده ترسیم گردیده است. شـکل بعدی، ماتریس داخلی ـ خارجی اصلاح‌شده‌ای است که بر مبنای مقیاس ۱۸ فاصـله‌ای تنظـیم شده است.



شکل ۳. ماتریس داخلی-خارجی اصلاح‌شدهٔ شهرستان‌ها[1]

منبع: جهاد دانشگاهی مشهد، ۱۳۸۹، ص. ۲۲۲

ماتریس بالا و جایگاه شهرستان‌ها در آن، دلالت بر جهت‌گیری‌های استراتژیک شهرستان‌ها دارند که در ادامه به بحث در مورد آن‌ها پرداخته می‌شود.

٤. ۲. تحلیل استراتژیک ماتریس داخلی- خارجی اصلاح‌شده

در تحلیل ماتریس داخلی خارجی در رابطه با شهرستان‌ها، می‌توان به ۵ الگوی زیر اشاره کرد:

۱. **الگوی بازسازی با اولویت:** مطابق ماتریس شکل ۳ باید برای شهرستان‌های خواف، تایباد و کلات جهت‌گیری «بازسازی با اولویت» در پیش گرفته شود؛ بدین معنا که این شهرستان‌ها باید مورد بازسازی و اصلاحات اساسی قرار گیرند تا وضعیت آن‌ها بهبود پیدا کند و در این

۱. در شکل شمارهٔ ۳، تعداد ۲۳ شهرستان دیده می‌شود: تعداد شهرستان‌های استان برابر آمار سال ۱۳۸۷، ۱۹ شهرستان بوده است که به جز مشهد ۱۸ شهرستان دیگر در این مطالعه مورد توجه قرار گرفته اند. تعداد ٤ شهرستان به‌دلیل اینکه در طول مطالعات آمایش استان خراسان رضوی مستقل شده‌اند، و اطلاعات آنها به‌صورت تفکیک‌شده موجود نبود، بنابراین با شهرستان اصلی در نظر گرفته شده‌اند.

راستا نیز اولویت بازسازی با موارد و موضوعاتی است که بیشترین خطر بازدارندگی را برای شهرستان دارند.

۲. الگوی توسعهٔ ایمن‌ساز: در مورد شهرستان‌هایی مانند قوچان، سبزوار، جغتای، جوین، تربت حیدریه، دولت آباد، درگز و سرخس نیز به‌طور کلی جهت‌گیری «توسعهٔ ایمن‌ساز» پیشنهاد می‌شود. این شهرستان‌ها در وضعیتی قرار دارند که هم با نیروهای بازدارنده بسیار و هم نیروهای پیش‌برنده فراوان مواجهند. وضعیت آن‌ها به‌گونه‌ای است که اقدام استراتژیک نامناسب، آن‌ها را به‌سوی شهرستان‌هایی مانند خواف و کلات می‌کشاند و در صورت اتخاذ اقدامات استراتژیک مناسب نیز رو به سمت وضعیت فعلی شهرستان‌هایی مانند نیشابور، گناباد و کاشمر سیر خواهند کرد. لذا در مورد این شهرستان‌ها باید اقدامات استراتژیک آتی به‌گونه‌ای طراحی شوند که علاوه بر اینکه از توان پیش‌برندهٔ این شهرستان‌ها بهره می‌گیرند، در عین حال نیز راه را بر عوامل بازدارنده آن‌ها ببندند. بنابراین در این شهرستان‌ها باید اقداماتی صورت گیرد و استراتژی‌هایی اجرا شود که ماهیتی دوگانه و دوکاره داشته باشند؛ یعنی در عین حالی که در جهت توسعهٔ این شهرستان‌ها هستند، ضعف‌های آنان را نیز رفع کنند.

۳. الگوی توسعه با اولویت: شهرستان‌های نیشابور، فیروزه، گناباد، بجستان و کاشمر از نظر استراتژیک در موقعیت «توسعه با اولویت» قرار دارند به‌طوری که می‌توان بخش عمده‌ای از بار توسعهٔ استان را بر دوش آنان نهاد. البته این تخصیص استراتژی باید بر مبنای توانمندی‌های خاص این شهرستان‌ها باشد، اما از آنجا که این شهرستان‌ها با عوامل بازدارنده کمی روبه‌رو هستند، مسیری هموار را برای توسعهٔ آتی استان فراهم می‌آورند.

٤. الگوی وضعیت خاکستری: شهرستان‌های بردسکن، رشتخوار، مه‌ولات و خلیل‌آباد، در وضعیت خاکستری قرار دارند. وضعیت این شهرستان‌ها مانند مناطقی بکر است که می‌توان در آن‌ها به فکر ایجاد طرح‌هایی نو برای توسعهٔ استان بود. اما باید توجه داشت که در این شهرستان‌ها بایستی اقدامات و طرح‌هایی به اجرا در آیند که باعث تقویت عوامل پیش‌برندهٔ آن‌ها گردند و از عوامل بازدارندهٔ آتی جلوگیری نمایند، در غیر این‌صورت ممکن است این شهرستان‌ها در وضعیت شهرستان‌های خواف، تایباد و کلات قرار گیرند.

۵. الگوی استراتژی‌های ترکیبی: در مورد شهرستان‌های تربت جام، چناران و فریمان نیز نمی‌توان چندان اظهار نظری کرد، وضعیت این شهرستان‌ها در حالت استراتژی‌های ترکیبی قرار دارد. در مورد این شهرستان‌ها می‌توان بر اساس دوری یا نزدیک نسبی آن‌ها به دیگر موقعیت‌های استراتژیک ماتریس، تصمیم‌گیری کرد. استراتژی‌هایی که در این شهرستان‌ها اجرا می‌شوند باید همزمان چندین ویژگی را داشته باشند، بدین معنا که یا از عوامل بازدارنده و ضعف‌های این شهرستان‌ها بکاهند؛ یا در زمینهٔ توسعهٔ این شهرستان‌ها باشند؛ یا ترکیبی از این دو باشند، یعنی استراتژی‌های توسعه‌ای که در عین حال کاهندهٔ عوامل بازدارنده هستند.

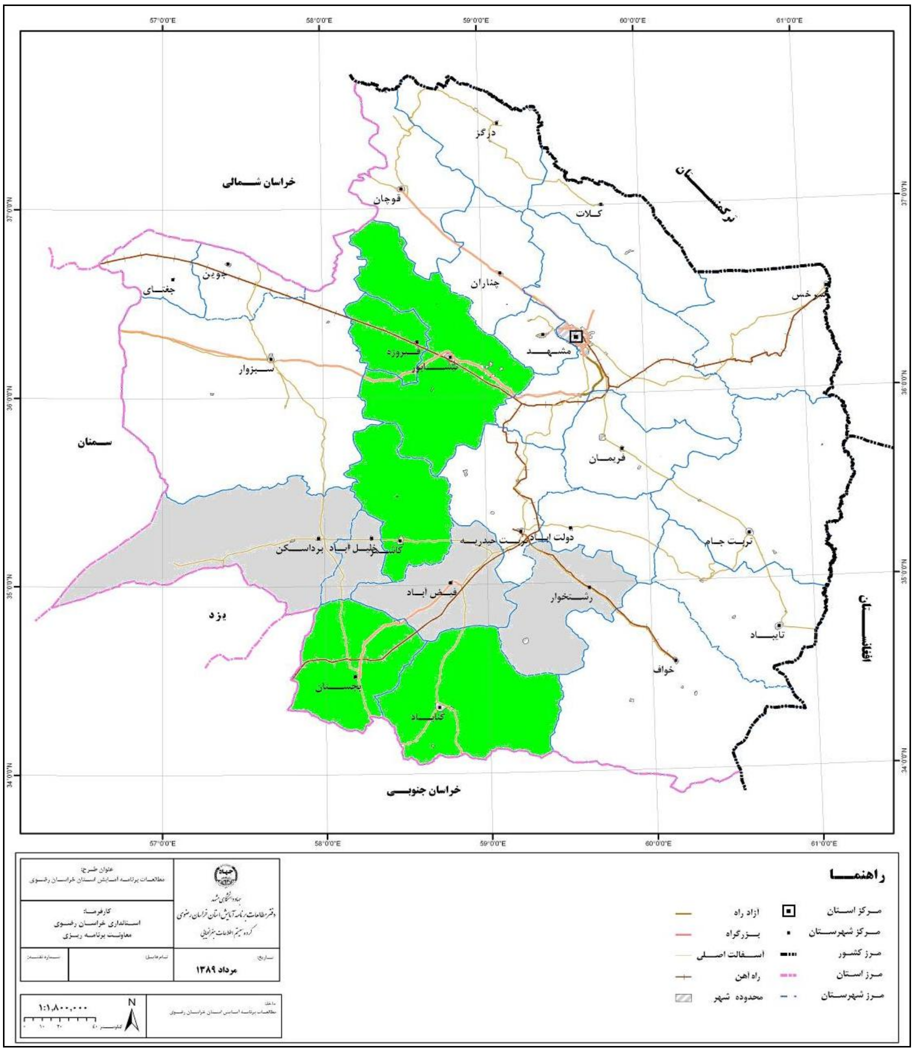
هرچند موارد تحلیل فوق سرنخ‌هایی را از مسیر مطلوب آتی این شهرستان‌ها به‌دست می‌دهد اما تحلیل کامل‌تر این وضعیت با استفاده از تحلیل ماتریس‌های شکل‌های ۲ و ۳ به‌صورت همزمان امکان‌پذیر است. با توجه به ماتریس ۲ گفته شد که خط سیر استراتژیک اصلی استان باید در راه پرداختن به داخل باشد، یعنی رفع ضعف‌ها و تهدیدها و تقویت و ایجاد قوت‌ها. لذا استراتژی‌های استان خراسان رضوی به‌طور کلی معطوف به درون هستند و اولویت اصلی آن‌ها تقویت درونی و بعد از آن، استفاده از فرصت‌های بیرونی و محیطی است. با توجه به این رهنمود کلی می‌توان نکات تحلیلی بیشتری در مورد ماتریس شکل ۳ بیان داشت، چرا که در اصل این ماتریس به منظور ماتریسی تحلیلی برای پیاده‌سازی رهنمودهای کلان استراتژیک ماتریس شکل ۲ محاسبه و ترسیم شده است.

استراتژی‌های درون‌نگر به دو مورد اشاره دارند: رفع ضعف‌ها و تهدیدها و تقویت یا ایجاد قوت‌ها. از این حیث می‌توان ماتریس شکل ۳ را به دو قسمت اصلی تقسیم کرد. شهرستان‌های نیمهٔ پایین ماتریس، یعنی شهرستان‌های واقع در مناطق سبز و خاکستری رنگ، قسمت‌ها و مناطقی از استان هستند که می‌توانند استان را در تقویت یا قوت‌سازی به پیش ببرند. لذا می‌توان بار تقویت یا قوت‌سازی استان را بر دوش این شهرستان‌ها نهاد. اما تفاوتی که بین این دو دسته شهرستان‌ها وجود دارد این است که شهرستان‌های سمت راست ماتریس (یعنی قسمت سبز رنگ، از جمله نیشابور، گناباد، بجستان و کاشمر) در مسیری قرار دارند که نقش یا نیروی پیش‌برنده آن‌ها مشخص است و از نظر منطق موضوعی (و نه فضایی) شاید ادامه روند پیشرفت آن‌ها در مسیر فعلی بهتر باشد. لذا این شهرستان‌ها روند توسعه و

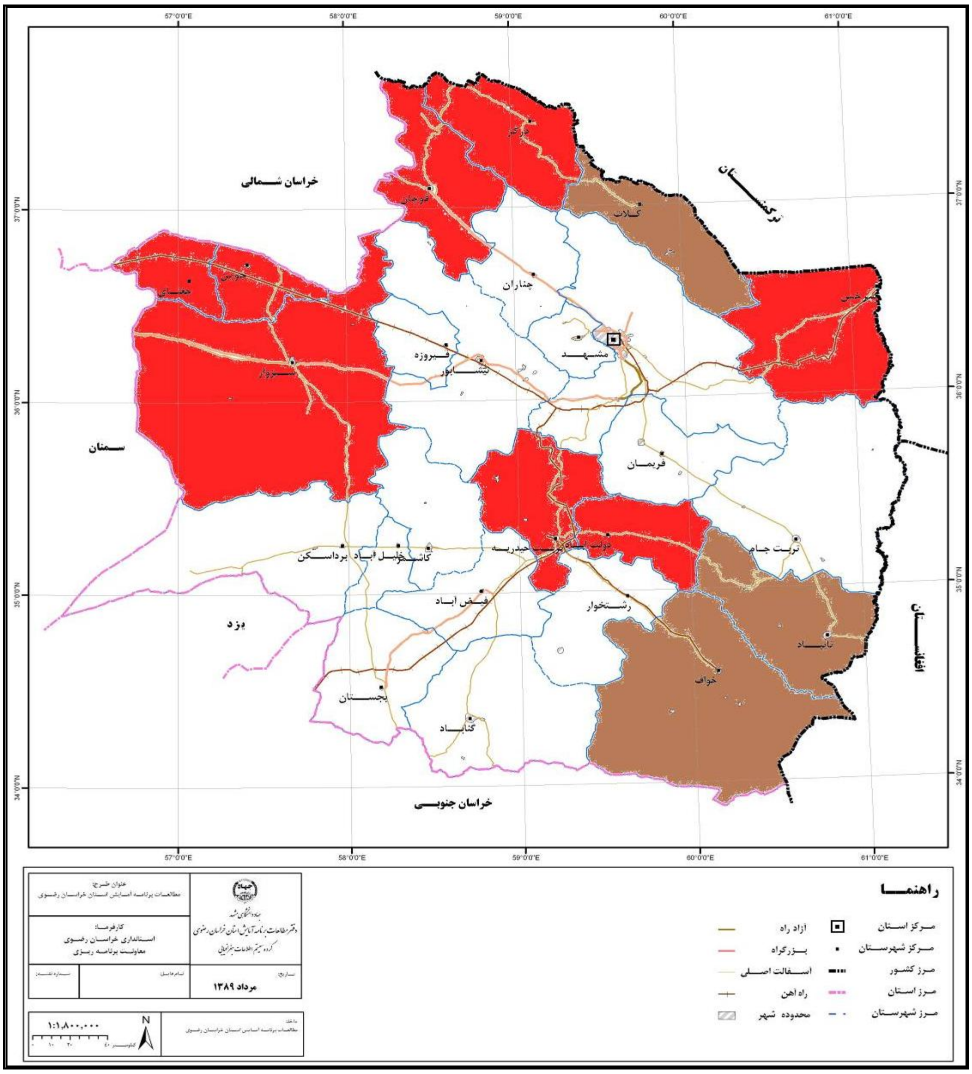
قوت‌سازی را محدود به جهت‌هایی خاص می‌کنند. اما شهرستان‌های منطقه خاکستری رنگ (یعنی بردسکن، مه‌ولات، خلیل‌آباد و رشتخوار) در وضعیتی قرار دارند که می‌توان به آن‌ها صفحهٔ سفید استان گفت. از آنجا که این شهرستان‌ها نه دارای عوامل پیش‌برندهٔ برجسته‌ای هستند و نه عوامل بازدارنده آن‌ها در حد شهرستان‌هایی چون کلات، تایباد و خواف بالاست، لذا هنوز هیچ رنگ و جهت خاصی به خود نگرفته‌اند و لذا بهترین نقطه از استان برای ایجاد طرح‌های جدید و آمایش فضایی استان ـ البته با توجه به توان‌های آن‌ها هستند. نکته اینجاست که از آنجا که این شهرستان‌ها می‌توانند نقش‌های مختلفی را به خود بگیرند، می‌توانند کمک شایانی به آمایش و تعادل فضایی استان بکنند.

قسمت دوم ماتریس شکل ۳، نیمهٔ بالایی آن است؛ این نیمه و شهرستان‌های آن نیمه‌ای هستند که استان باید در مسیر پیشرفت خود از آن‌ها ضعف‌زدایی و تهدیدزدایی کند. اما در این نیمه نیز میان دو دسته شهرستان‌های مختلف تفاوت وجود دارد. شهرستان‌های قسمت قهوه‌ای‌رنگ (خواف، تایباد و کلات)، شهرستان‌هایی هستند که با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌باشند و نپرداختن به آن‌ها و توسعه‌نیافتگی آن‌ها یکی از مسائل و مشکلات اصلی آمایش استان است. این شهرها، شهرهای مرزی شرق کشور محسوب می‌شوند و توسعه‌نیافتگی آن‌ها به هر دلیل تهدیدی برای استان و برای کشور محسوب می‌شود. البته دو شهرستان مرزی دیگر استان (تربت جام و سرخس) نیز در وضعیتی نزدیک به این وضعیت قرار دارند. توسعه در این مناطق، امنیت مرزی و توسعه متوازن را برای استان به‌همراه خواهد داشت. به‌طور کلی آنچه در مورد این شهرستان‌ها پیشنهاد می‌شود اجرای استراتژی‌ها و طرح‌های بازسازی اساسی و عمده است که وضعیت این شهرستان‌ها را به‌طور کلی متحول سازد. در سوی دیگر این نیمه، شهرستان‌های قسمت قرمز رنگ (از قبیل سبزوار، قوچان، تربت حیدریه و درگز) وجود دارد که توان مناسبی برای توسعه دارند اما با عوامل بازدارنده و ضعف‌ها و تهدیدهایی مواجهند که باید مرتفع گردد. نکتهٔ مهم در مورد این شهرستان‌ها این است که این شهرستان‌ها فرصت‌های نسبتاً مناسبی پیش رو داشته و از ظرفیت‌های بالقوه خوبی برخوردارند، بنابراین در راستای رفع تهدیدها و ضعف‌های این شهرستان‌ها باید از فرصت‌های پیش‌روی آن‌ها نیز بهره جست و با استفاده از این فرصت‌ها ضعف‌های آنان را رفع نمود. با توجه به تحلیل‌های

فوق می‌توان گفت که توجه و سرمایه‌گذاری بیشتری باید برای شهرستان‌های واقع در نیمهٔ سمت چپ ماتریس شکل ۳ (یعنی شهرستان‌های وضعیت قهوه‌ای و خاکستری) صورت گیرد اما شهرستان‌های نیمهٔ راست ماتریس، شهرستان‌هایی هستند که با آمادگی و پتانسیلی که دارند، زمینهٔ توسعهٔ آن‌ها به‌گونه‌ای راحت‌تر فراهم است. تصاویر شکل‌های ٤ و ٥ نشان‌دهندهٔ موقعیت مکانی شهرستان‌های نیمهٔ بالا و پایین ماتریس شکل ۳ در استان خراسان رضوی هستند.



شکل ٤. شهرستان‌های مناسب برای توسعه و ایجاد قوت



شکل ۵. شهرستان‌های ضروری در راستای بازسازی و ضعف‌زدایی

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

این مقاله با هدف تحلیل وضعیت استراتژیک استان خراسان رضوی، در قالب برنامه‌ریزی آمایشی، ضمن تعیین موقعیت استراتژیک استان در بخش‌های مختلف، جهت‌گیری کلی استان و نیز جهت‌گیری شهرستان‌های آن را در راستای توسعه شناسایی کرده و رویکرد کلی آن‌ها را

جهت نیل به رشد و توسعه معرفی کرده است. مهم‌ترین نتایج به‌دست آمده را می‌توان در چند محور خلاصه کرد:

۱. موقعیت استراتژیک کلی استان در موقعیت تدافعی است که نشان از ضعف‌های عمده و تهدیدهای فراوان دارد. لذا، دو حرکت استراتژیک کلی می‌بایست در استان انجام گیرد؛ نخست اینکه در بخش‌هایی که می‌توانند (مانند بخش‌هایی که در موقعیت محافظه‌کارانه قرار دارند) از فرصت‌های محیطی استفاده کنند و ضعف‌های درونی‌اش را بر طرف سازند یا برای خود قوت ایجاد کنند. دوم اینکه مجموعهٔ استان باید در بخش‌های دیگر (که فرصت‌های کمتری پیش روی آن‌هاست یا با تهدیداتی مواجهند) با استفاده از منابع داخلی خود یا با شناسایی فرصت‌های جدید، ضعف‌های خود را برطرف کرده و در خود قوت ایجاد نماید.

۲. هشت شهرستان استان شامل شهرستان‌های قوچان، سبزوار، جغتای، جوین، تربت حیدریه، دولت‌آباد، درگز و سرخس به طور کلی، دارای جهت‌گیری «توسعهٔ ایمن‌ساز» هستند. لذا در مورد این شهرستان‌ها باید اقدامات استراتژیک آتی به‌گونه‌ای طراحی شوند که علاوه بر اینکه از توان پیش برنده این شهرستان‌ها بهره می‌گیرند، در عین حال نیز راه را بر عوامل بازدارنده آن‌ها ببندند.

۳. پنج شهرستان نیشابور، فیروزه، گناباد، بجستان و کاشمر از نظر استراتژیک در موقعیت «توسعه با اولویت» قرار دارند که می‌توان بخش عمده‌ای از بار توسعهٔ استان را بر دوش آنان نهاد.

٤. سه شهرستان خواف، تایباد و کلات دارای جهت‌گیری «بازسازی با اولویت» هستند. این شهرستان‌ها اساساً باید مورد بازسازی و اصلاحات اساسی قرار گیرند تا وضعیت آن‌ها بهبود پیدا کند و در این راستا نیز اولویت بازسازی با موارد و موضوعاتی است که بیشترین خطر بازدارندگی را برای شهرستان دارند.

۵. چهار شهرستان بردسکن، رشتخوار، مه‌ولات و خلیل‌آباد نیز، در وضعیت خاکستری قرار دارند. لذا بایستی در برنامه‌ریزی‌های آینده با توجه به توان‌ها و چالش‌های درونیشان جهت یابند.

در نهایت، به‌منظور به بار نشستن و عملیاتی شدن نتایج این مطالعه، طرح‌ها و برنامه‌های آینده، در هر یک از شهرستان‌های استان می‌بایست بر اساس جهت‌گیری استراتژیک آن‌ها تنظیم گردد. همچنین با توجه به مزیت‌های درونی شهرستان‌ها و جهت‌گیری استراتژیک آن‌ها، چشم‌انداز استان مورد بازنگری قرار گیرد تا دستیابی به آن در افق مورد نظر امکان‌پذیرگردد. مسلماً تدوین بستهٔ استراتژی هر یک از شهرستان‌های استان در راستای چشم‌انداز قدم بعدی است که مطالعات ویژهٔ خودش را می‌طلبد.

کتابنامه

۱. ابراهیم‌زاده، ع. (۱۳۸۹). *آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی محیطی در جنوب شرق ایران*. تهران: مؤسسه اطلاعات.

۲. اخباری، م. (فروردین ۱۳۸٦). آمایش سرزمین جغرافیا و همبستگی ملی در ایران. در *چکیده مقالات همایش نهادهای اجتماعی و همبستگی ملی* (ص. ۱٦۹–۱۷۰). تهران: دانشگاه تربیت مدرس.

۳. توفیق، ف. (۱۳۸٤). *آمایش سرزمین تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران*. تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.

٤. جهاد دانشگاهی مشهد. (۱۳۸۹). *مطالعات آمایش استان خراسان رضوی: برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری*. مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد.

۵. جهانشاهی، م. (۱۳۸٦). جهان‌شهرها و چالش‌های پیش‌رو. *جستارهای شهرسازی*، (۲۲و۲۳)، ۲–۵.

٦. حاتمی‌نژاد، ح.، حسینی، س. م.، و حسینی، س. ع. (۱۳۸۹). جایگاه و نقش علم جغرافیا در آمایش سرزمین. *رشد آموزش جغرافیا، ۱*(۲۵)، ٤٦–۵۱.

۷. خنیفر، ح. (۱۳۸۹). درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربردهای آن در ایران. *آمایش سرزمین، ۲*(۲)، ۵–۲٦.

۸. دقیقی‌اصلی، ع.، سریرافراز، م.، و فهیمی‌فر، ف. (فروردین ۱۳۸٦). آمایش سرزمین: تحکیم‌کننده نهادهای اجتماعی در برقراری اتحاد ملی. در *چکیده مقالات همایش نهادهای اجتماعی و همبستگی ملی(ص. ۱۷٤-۱۷۵)*. تهران: دانشگاه تربیت مدرس.

۹. رهنما، م.، و آقاجانی، ح. (۱۳۹۰). *مطالعات آمایش استان خراسان رضوی*. مشهد: انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد.

۱۰. سعیدنیا، ا. (۱۳۸۲). سرشت استراتژیک برنامه‌ریزی و مدیریت شهری. *مدیریت شهری، ۱٤*، ٦-۱۳.

۱۱. شفیع خانی، م. (۱۳۸۹). گوهر مدیریت در صدف ادبیات. *نشریهٔ تدبیر، ۲۱۷*، ٦٤-٦۹.

۱۲. فرد آر، د. (۱۳۹۳). *مدیریت استراتژیک*. ترجمهٔ علی پارساییان و محمد اعرابی. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

۱۳. فروزنده‌دهکردی، ل. ا.، شیره‌پز آرانی، ع.ا.، جندقیان بیگدلی، س. ر. (۱۳۹۰). برنامه‌ریزی ناحیه‌ای با استفاده از برنامه‌ریزی بر مبنای سناریوها (تبیین الگوی چشم‌انداز ناحیه کاشان). *برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۱*(۳)، ۳۹-٥٦.

۱٤. محمودی، س. (۱۳۸۸). تحلیلی برسیر تحولات کلان آمایش سرزمین فرانسه در نیم قرن گذشته و ارائه پیشنهاداتی جهت بهبود وضعیت آمایش سرزمین ایران. *آمایش سرزمین، ۱*(۱)، ۱٤۱-۱۸۰.

۱۵. مرکز ملی آمار ایران. (۱۳۹۱). *نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰*. تهران: مرکز آمار ایران.

۱٦. معصومی‌اشکوری، س. ح. (۱۳۸۱). نقش جدید توسعه منطقه‌ای در عصر همگرایی جهانی‌ساز و کارهای نوین و بازتاب‌های آن در توسعه ملی. در مجموعه *مقالات همایش چالشها و چشم‌اندازهای توسعه ایران: هم‌اندیشی پژوهشگران و نظریه‌پردازان کشور* (ص. ۱٤۵-۱۵٦). تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.

۱۷. هال، پ. (۱۳۸۱). *برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای*. ترجمهٔ جلال تبریزی. تهران: پردازش و برنامه‌ریزی شهری.

18. Albrechts, L. (2001). How to proceed from image and discourse to action: As applied to the Flemish diamond. *Urban Studies*, *38*(4), 733-746.

19. Dimitriou, H. T. (2007). Strategic planning thought: Lessons from elsewhere. In H. T. Dimitriou, & R. Thompson (Eds.), *Strategic planning for regional development in the UK: A review of principles and practices* (pp.43-65). New York: Routledge.
20. Tsenkova, S. (2007). Reinventing strategic planning in post-socialist cities: Experiences from Sofia. *European Planning Studies*, *15*(3), 295-317.